

Ein Dialog unter Gleichgesinnten reicht nicht: wie die EU ihre Kritiker erreichen will - und wie sie es schaffen könnte

Adebahr, Cornelius

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adebahr, C. (2018). *Ein Dialog unter Gleichgesinnten reicht nicht: wie die EU ihre Kritiker erreichen will - und wie sie es schaffen könnte*. (DGAP kompakt, 29). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60250-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Ein Dialog unter Gleichgesinnten reicht nicht: **Wie die EU ihre Kritiker erreichen will – und wie sie es schaffen könnte**

Cornelius Adebahr

Die Europawahl 2019 wird zurecht als schicksalhaft für den Kontinent betrachtet. In Wahlen auf nationaler Ebene gewinnen integrationsfeindliche Kräfte an Zulauf, während europaweite Umfragen durchaus mehr Unterstützung für die Europäische Union erkennen lassen. Fraglich ist, ob dieser relative Zuspruch auch an der Wahlurne seinen Ausdruck findet. Deshalb ist wichtig, dass europäische Institutionen in Dialog treten mit den Menschen und auf ihre Kritiker gleichermaßen zugehen.

Die anstehende Wahl zum Europäischen Parlament (EP) im Mai 2019 stellt einen Demokratietest für die Europäische Union (EU) dar. Angesichts einer stetig sinkenden Wahlbeteiligung sowie dem Erstarken populistischer und nationalistischer Parteien bei den jüngsten Wahlen in fast allen Mitgliedstaaten gilt sie als mögliche Weichenstellung zwischen einem neuen „pro-europäischen Moment“ oder einem „Sieg der Anti-Europäer“. Entsprechend erfährt der europäische Bürgerdialog neue Konjunktur.

Erfahrungen mit Bürgerpartizipation auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene haben klare Grundsätze hervorgebracht: Veranstaltungen müssen ein breites Publikum ansprechen (Repräsentativität), dieses ohne großes Vorwissen einbinden (Interaktivität) und über die Verwendung der Ergebnisse informieren (Feedback). Gerade im Vorfeld der entscheidenden Europawahl 2019 müssen sich europäische Institutionen an diesen Kriterien orientieren, um populistischen und nationalistischen Strömungen entgegenzuwirken.

Bürgerdialoge können auf vielfältige Weise geführt werden. Verbreitet ist der direkte Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern – ob europäisch oder national – und der Bevölkerung in sogenannten „Town-hall Meetings“, die oftmals tatsächlich in Rathäusern oder anderen lokalen Einrichtungen durchgeführt werden. Angestoßen von der französischen Bewegung „En Marche“

finden aktuell in fast allen Mitgliedstaaten solche Bürgerdebatten statt.¹ Die Bundesregierung wiederum trägt mit einigen Dutzend Veranstaltungen ihres Bürgerdialogs „Sprechen wir über Europa“ zu breiten Diskussionen bei.²

Außerdem organisieren oder fördern EU-Institutionen immer wieder Konsultationen mit Bürgern, deren Ergebnisse dann in die politischen Prozesse einfließen sollen. Bereits seit dem Scheitern der Europäischen Verfassung 2005 investiert die EU verstärkt in solche Dialogmaßnahmen, die in Ermangelung echter partizipatorischer Verfahren³ einen Weg der direkten Kommunikation zwischen der EU-Ebene und den EU-Bürgern darstellen. Einige Onlineverfahren wie „Debating Europe“ bestehen seit Jahren⁴, andere wie die „Konsultation zur Zukunft Europas“ der Europäischen Kommission sind jüngeren Datums.⁵ Ihnen gemein ist die Hoffnung, auf diese Weise und zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung das vielfach konstatierte „Demokratiedefizit“ der EU zu kompensieren.⁶

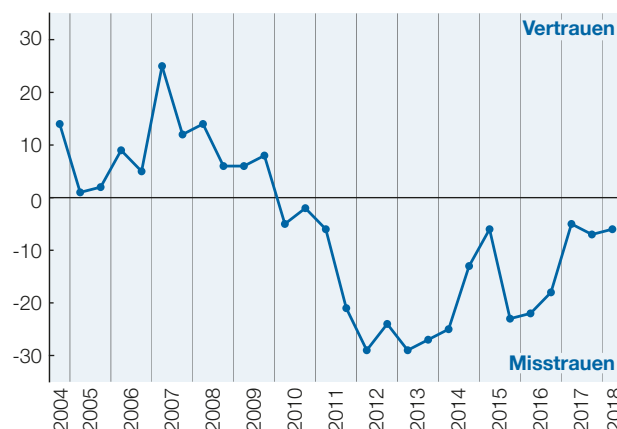
Doch welchen Beitrag können von der EU initiierte oder getragene Bürgerdialoge als Kommunikationsmaßnahme zur Einbindung von Kritikern der europäischen Einigung überhaupt leisten? Gegenstand dieser Untersuchung ist ein von der EU-Kommission im Rahmen des „Europa für Bürgerinnen und Bürger“-Programms gefördertes Dialogprojekt in sechs EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 2017 und 2018. Dabei geht es nicht um das Propagieren von „Regierungs-PR als Allheilmittel“; die beste Voraussetzung für die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei fortschreitender Integration ist eine (europäische) Politik, die bei den Menschen ankommt. Gleichwohl erörtert die Studie anhand der Ergebnisse die Voraussetzungen erfolgreicher Kommunikation zwischen der EU und ihren Bürgern im Rahmen von strukturierten Dialogmaßnahmen.⁷

Die Ablehnung wächst: Warum die europäische Legitimität abnimmt

In den Jahren seit der Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Skepsis weiter Teile der EU-Bevölkerung gegenüber dem europäischen Projekt gestiegen. Dies verdeutlichen europaweite Umfragen ebenso wie die Wahlergebnisse auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Zwar verzeichnete das von der EU-Kommission in Auftrag gegebene halbjährliche „Eurobarometer“ im Mai 2018 zum dritten Mal in Folge einen Anstieg beim optimistischen Blick auf die Zukunft der EU (von 50 Prozent 2016 auf 58 Prozent). Doch vertraut weiterhin eine relative Mehrheit „eher nicht“ der EU (48 Prozent zu 42 Prozent) bzw. hat das Gefühl, ihre Stimme zähle nicht innerhalb der EU (49 Prozent zu 45 Prozent).⁸ Auch gehen aus nationalen Wahlen immer wieder anti-europäisch eingestellte Populisten als die größten Profiteure hervor – bei der Bundestagswahl im Herbst 2017 ebenso wie in Italien und Schweden im Sommer 2018.

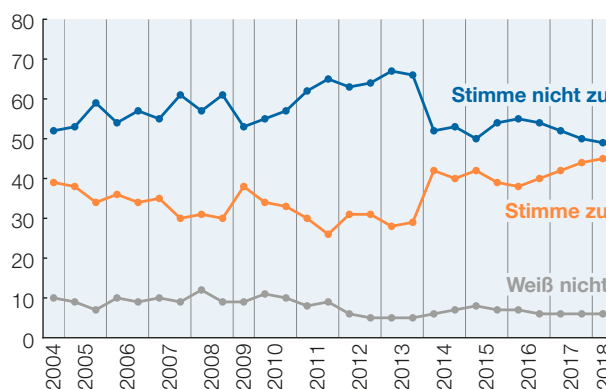
Das Erstarken populistischer und anti-europäischer Strömungen innerhalb der 28 Mitgliedstaaten hat unterschiedliche Ursachen. So hat die zunehmende Zahl von (als solchen wahrgenommenen) Krisen innerhalb der EU die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten politisiert und oftmals gegen die bestehenden Integrationsprozesse positioniert.⁹ Die Ablehnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 stellte das weithin sichtbare Ende des „permissiven Konsenses“ der Gründungsjahrzehnte der EU dar.¹⁰ Weil das europäische Wohlstandsversprechen als „Output“-Legitimation immer weniger erkennbar war, musste die EU auf Seiten der „Input“-Legitimation nachlegen.¹¹ So sollte der „Plan D für Demokra-

Grafik 1: Die öffentliche Meinung in der EU: Ich vertraue der Europäischen Union.
(Angaben in %)



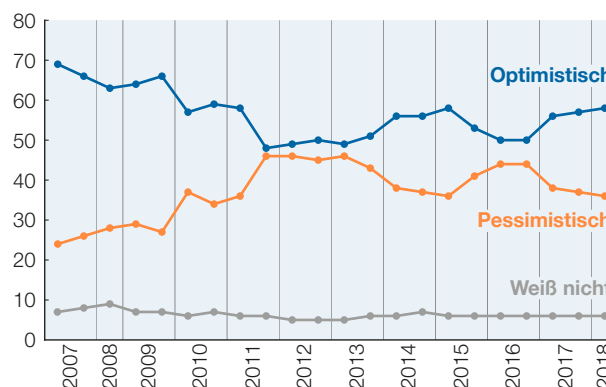
Quelle: Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, S. 107

Grafik 2: Die öffentliche Meinung in der EU: Meine Stimme zählt in der Europäischen Union.
(Angaben in %)



Quelle: Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, S. 149

Grafik 3: Die öffentliche Meinung in der EU: Ich sehe die Zukunft der Europäischen Union positiv.
(Angaben in %)



Quelle: Standard-Eurobarometer 89, Frühjahr 2018, S. 177

tie, Dialog und Diskussion“ der Europäischen Kommission die Stimme der Bürger in den Brüsseler Prozessen hörbar machen.¹² Auch die Vertragsänderung von Lissabon 2009 wurde demonstrativ mit ihren demokratischen Errungenschaften – wie der Einführung eines Europäischen Bürgerbegehrens – beworben.¹³

EU-Bürger sind enttäuscht über schwache Wohlstandsversprechen

Gerade die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise seit 2008 verursachte nachhaltige politische Verwerfungen, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten (im Zentrum bzw. in der Peripherie) als auch innerhalb den jeweiligen Bevölkerungen. Vor allem die von der EU geforderte strikte Haushaltskonsolidierung mit Folgen für das Durchschnittseinkommen der betreffenden Länder diskreditierte vielerorts die auf stetiger Wohlstandssteigerung aufbauende Idee der europäischen Integration.¹⁴ Der bislang angenommene Konsens unter den europäischen Bürgerinnen und Bürgern zur Weiterentwicklung der EU ist also fragiler als gedacht.

Wenn langfristige wirtschaftliche Ungleichheiten das Wohlstandsversprechen der EU in Frage stellen, bedeutet der Abbau nationalstaatlicher Souveränität im Zuge einer zunehmenden Kompetenzerweiterung der EU einen (beobachteten oder befürchteten) Verlust nationaler Steuerungsfähigkeit und Identität.¹⁵ Was im Zuge der 1950er Jahre nonchalant als „spillover-Effekt“ bezeichnet und (von Integrationsbefürwortern) begrüßt wurde, trifft seit Jahren vermehrt auf den Widerstand bestimmter Teile der politischen Eliten sowie der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten. Neben spezifischen nationalen Faktoren trug diese Ablehnung mit zum erfolgreichen Abschneiden anti-europäischer und populistischer Parteien bei den EP-Wahlen von 2014 bei.¹⁶ Daneben gibt es aber auch die Kritik derjenigen, die ein „demokratischeres Europa“ mit größerer politischer Legitimität wollen und daher auf institutionelle Reformen der EU drängen.¹⁷

Schließlich hat auch die Globalisierung ihren Anteil an der Anti-EU-Stimmung. Oftmals wird die europäische Integration mit dem weltweiten Prozess zunehmender grenzüberschreitender Verflechtung von Wirtschaft und Finanzmärkten, Kommunikation und Kultur gleichgesetzt und für dessen Folgen – von Arbeitslosigkeit bis Strukturwandel – verantwortlich gemacht. Umgekehrt zeigen Studien, dass diejenigen Menschen, die sich von globalisierten Arbeits- und Handelsmärkten Vorteile versprechen, auch der europäischen Einigung positiver gegenüberstehen als diejenigen, die sich von diesen Prozessen bedroht fühlen.¹⁸ Schließlich verdeutlichen Umfragen, die Eliteneinstellungen getrennt von einem

repräsentativen Bevölkerungsschnitt erheben, die große Kluft zwischen diesen beiden Gruppen in der Frage, ob ihnen die europäische Einigung genutzt habe oder nicht.¹⁹

Der weltweite illiberale Trend stellt die EU vor besondere Herausforderungen

Beim aktuellen Aufstieg von Populismus und Nationalismus handelt es sich allerdings nicht um ein spezifisch europäisches, sondern um ein globales Problem von Demokratien. Trotzdem werden dadurch die Herausforderung für die EU nicht kleiner. Denn dieser illiberale Trend erschüttert das politische Fundament des europäischen Integrationsprozesses, für den liberale Werte konstitutiv sind. Die EU ist solchen Strömungen also viel stärker ausgesetzt als die Nationalstaaten, deren Existenz niemand aufgrund der Wahlerfolge populistischer und nationalistischer Parteien in Frage stellen würde (Im Gegenteil gerieren sich Letztere oftmals als Bewahrer derselben).

Darüber hinaus kann die EU sich rechtlich und politisch kaum gegen autoritäre Tendenzen in ihren Mitgliedstaaten durchsetzen. Dies machen nicht zuletzt die aktuell laufenden Verfahren gegen Polen und Ungarn auf Grundlage von Artikel 7 des EU-Vertrages deutlich. Denn unabhängig von einem möglichen Machtkampf zwischen der „Hüterin der Verträge“ (der Kommission) und deren „Herren“ (den Mitgliedstaaten) verfügen Letztere über die Diskurshoheit in ihrer jeweiligen nationalen Öffentlichkeit. Damit können sie – ganz gleich, ob sie grundsätzlich für oder gegen den Prozess der europäischen Integration eingestellt sind – politische Erfolge im EU-Rahmen für sich beanspruchen und etwaige Misserfolge den Brüsseler Institutionen ankreiden.

Manifeste Krisen und materielle Verluste sowie verunsicherte Identitäten und ideelle Ablehnung bilden demnach den Stoff für die Erosion europäischer Legitimität. Darauf braucht es handfeste politische Antworten wie etwa die wirtschaftliche Belebung durch eine Stabilisierung der Eurozone, die Stärkung demokratischer Partizipation oder die Neuordnung von Kompetenzen zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen, die den Bürgern oftmals näher stehen.

Daneben spielen Kommunikationsmaßnahmen als Mittel zur Einstellungsänderung eine Rolle. Dies beginnt mit einer angemessenen Wortwahl: Zu oft belegen EU-Befürworter ihre Opponenten mit Begriffen wie „Euroskeptiker“ oder „Europakritiker“, als gäbe es nur den einen (offiziellen) Weg für europäischen Fortschritt. Doch tun sie damit nicht nur all jenen Unrecht, die auf konstruktive Kritik an der Ausformung des gegenwärtigen Integrationsprozesses zielen, ohne diesen selbst in Frage zu stellen. Sie vernachlässigen durch diese Pauschalierung auch die essenzielle

Bedrohung der EU sowie der sie tragenden Institutionen, die von Nationalismus und Populismus ausgehen.

Auch wenn nationalistische und populistische Strömungen dem Wesen nach zu unterscheiden und folglich differenziert zu behandeln sind,²⁰ gehen sie in ihrer Ablehnung des Prozesses der europäischen Einigung eine kraftvolle Allianz ein: der Nationalismus „aus Prinzip“, da er die Souveränität der Nationalstaaten – und die des eng als Nation definierten Staatsvolkes – vollumfänglich erhalten will; der Populismus, indem er die in Teilen der Bevölkerung vorhandene, oftmals diffuse wirtschaftliche oder soziale Unzufriedenheit auf „die da oben“ lenkt. Die Entscheidungsträger „im fernen Brüssel“ – ganz gleich ob politisch legitimiert oder verbeamtet – bieten hierfür eine ausgezeichnete Projektionsfläche.

Mit diesen Gegnern der europäischen Integration ins Gespräch zu kommen, ist gerade für offizielle Stellen wie die Kommission kaum möglich. Umso wichtiger ist der Dialog mit den skeptischeren Bürgern, die sich mit guten Argumenten möglicherweise überzeugen lassen. Sie bilden den Kern der „zögerlichen Europäer“ (Hesitant Europeans), die einer aktuellen Studie zufolge mit über einem Drittel die größte Gruppe ausmachen.²¹ Für diese sowie andere Zielgruppen bietet die zunehmende Verbreitung von Beteiligungsverfahren seit den 1990er Jahren eine Chance für die Schaffung von „Input“-Legitimation auf europäischer Ebene.

Bürgerdialoge sind ein möglicher Ausweg aus der Legitimationskrise

Bürgerdialoge sind deliberative Verfahren zur Ergänzung repräsentativer politischer Prozesse und keine Elemente der direkten Demokratie. Dabei sind sie im europäischen Kontext potenziell doppelt wertvoll, weil sie nicht nur Inhalte generieren, sondern auch eine kollektive Identität fördern können: Angesichts des Fehlens gemeinsamer europäischer Medien ermöglichen transnationale Prozesse das Überwinden von normativen und empirischen Annahmen mitgliedstaatlich organisierter Politik.²² Doch sind die Hürden für einen Erfolg hoch. So zeigte die Untersuchung der öffentlichen Debatten rund um den Europäischen Konvent von 2003, dass es sich hierbei um eine „Elitendebatte“ gehandelt hat.²³

Wenn eine solche Dialogmaßnahme jedoch nicht genuin ergebnisoffen ist, sondern erkennbar die bestehende Politik lediglich legitimieren will, dann erzielt das Einbinden der Bürger schnell die gegenteilige Wirkung. Dies unterstreicht die umfangreiche Auswertung der Europäischen Bürgerkonferenzen von 2009 (European Citizens' Consultations, ECC).²⁴ Dieses durch zivilgesellschaftliche

Organisationen angestoßene Konsultationsverfahren gab EU-Bürgern die Möglichkeit, über eine Internetplattform sowie über nationale Dialogveranstaltungen in allen Mitgliedstaaten und einen abschließenden europäischen Bürgergipfel Empfehlungen zur künftigen Rolle der EU abzugeben. Auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger sollte dieses Format für eine größere Nähe zur EU sowie durch eine intensive Medienberichterstattung zu größerem Interesse an europäischen Belangen führen. Die europäischen Institutionen selbst sollten sich für eine Debatte zwischen Bürgern und politischen Entscheidungsträgern öffnen, um so Bürgerbeteiligung als zukünftiges Politikinstrument zu etablieren („Bürger als Politikberater“).²⁵

Forschungsprojekt CODES – Comprehending & Debating Euroscepticism

Beteiligte Institute:

World of NGOs (Österreich), Euractiv Foundation (Belgien), Capital Foundation (Bulgarien), DGAP (Deutschland), Centre for Public Policy PROVIDUS (Lettland), Comenius Universität und EuroPolicy (Slowakei) sowie Social Development Institute (Ungarn).

Zweistufiger Prozess:

1. Offene Dialogveranstaltungen mit Bürgern
2. Workshops mit lokalen Multiplikatoren zum Formulieren einer neuen Kommunikationsstrategie der EU-Kommission.

Bürgerdialoge und Multiplikatorenseminare in den DGAP-Regionalforen in Hamburg, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Leipzig

Reichweite:

Knapp 650 Bürger in sieben beteiligten Ländern

Förderung:

Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ der Europäischen Kommission

Trotz des immensen Aufwandes und der bewusst partizipatorischen Gestaltung blieb das Ergebnis mit Blick auf eine etwaige Einstellungsänderung der Teilnehmer aus zwei Gründen unbefriedigend: Zum einen überlagerte die zum Zeitpunkt der Konsultation sich verschärfende Finanzkrise samt umstrittener Reaktion der EU-Institutionen das Bemühen, die Bürger für den Integrationsprozess zu gewinnen; kurz: Realität schlägt Kommunikationsmaßnahme. Zum anderen führte der Mangel an effektivem Einfluss des Verfahrens auf die

Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Enttäuschung unter den Teilnehmern. Während sie den Prozess selbst als bereichernd im Sinne der eigenen Erfahrung empfanden, urteilten sie negativ über die Aufnahmefähigkeit und auch Aufnahmebereitschaft der EU-Institutionen für Bürger-„Input“.²⁶

Ein paneuropäischer Bürgerdialog sucht nach Gründen für die EU-Ablehnung

Waren bei den Bürgerkonsultationen von 2009 die Durchführung und spätere wissenschaftliche Analyse voneinander getrennt, zielte das Projekt Comprehending & Debating Euroscepticism (CODES) von Anfang an auf ein Zusammenwirken von der Organisation des Dialogs sowie der Beurteilung seiner Wirksamkeit ab. Hierfür nahm ein Konsortium von Forschungsinstituten aus Ost- und Westeuropa das im März 2017 erschienene „Weißbuch zur Zukunft Europas“ der Europäischen Kommission zum Anlass für eine Reihe von dezentralen Bürgerdialogen, die in sechs Mitgliedstaaten zwischen August 2017 und Februar 2018 abgehalten wurden. Ziel des Projekts war es, durch den Fokus auf alltägliche Wahrnehmungen von EU-Politik außerhalb der jeweiligen Hauptstädte mögliche Quellen von „Euroskeptizismus“²⁷ in der Bevölkerung zu identifizieren und gemeinsam mit lokalen Vertretern der Zivilgesellschaft, Journalisten, Unternehmern und Kommunalpolitikern Empfehlungen für eine verbesserte Europakommunikation zu erarbeiten.²⁸

Bei der Auswertung aller Dialogveranstaltungen kamen vielerorts geäußerte „unerfüllte Erwartungen“ zum Vorschein.²⁹ Während negative Einstellungen gegenüber der EU in allen Mitgliedstaaten – unabhängig von Ost oder West – vorhanden waren, unterschieden sich die damit verbundenen Argumentationen erheblich: Die Bürger in den neuen (mittelosteuropäischen) Mitgliedstaaten klagten darüber, dass der erwartete Wohlstand – Löhne, Renten, Lebensstandard – nicht erreicht wurde. Diese empfundene Ungerechtigkeit führte zu einem „Sich-nicht-verpflichtet-Fühlen“ bzw. „Nicht-dominiert-werden-Wollen“, beispielsweise in der Diskussion über die Aufnahme von Flüchtlingen. Die Menschen in den alten Mitgliedstaaten sahen wiederum ihre Erwartungen an eine rasche Angleichung von Normen und Wertvorstellungen enttäuscht. Sie sahen die EU durch die jüngsten Erweiterungen seit 2004 geschwächt und klagten über die (aus ihrer Sicht) fehlende Solidarität der neuen Mitgliedstaaten.³⁰

Interessante Unterschiede zeigten sich auch bei der Analyse möglicher Gründe für eine ablehnende Haltung gegenüber der EU. Gelten großzügige Fördergelder gemeinhin als ein Mittel, um Zustimmung für Brüssel in der Bevölkerung zu „erkaufen“, sahen viele Teilnehmer

in den neuen Mitgliedstaaten die damit in ihren Ländern verbundene Korruption als ein Argument gegen die EU. Auch die Stadt-Land-Problematik trat hier noch einmal verschärft hervor: So schienen die Vorteile der EU-Förderung primär in den großen Städten bzw. bei politisch gut vernetzten Personen anzukommen. Nur wenige der Teilnehmer hatten bereits persönlich von EU-Programmen profitiert. In den alten Mitgliedstaaten ist diese Zahl viel höher. So haben bereits viele junge Leute an Erasmus-Programmen teilgenommen.

Die Bürger fordern Solidarität unter den Mitgliedstaaten und mehr Politiknähe

Der Bürgerdialog in Deutschland brachte zutage, dass trotz allen Unmuts die Mehrzahl der anwesenden Bürgerinnen und Bürger eine positive Haltung zur EU hatte.³¹ Für ältere Generationen waren Frieden und Sicherheit die wesentlichen Argumente, für jüngere vor allem die persönlichen Freiheiten, die der gemeinsame Markt bietet. Ob Reise- oder Niederlassungsfreiheit, der Euro als gemeinsame Währung oder kostenloses Roaming, die eigene Erfahrung eines Erasmus-Studienaustauschs oder die aktuelle Forderung nach einem „Interrail für alle 18-Jährigen“ – die Teilnehmer waren sich der vielen Vorteile europäischer Integration durchaus bewusst. Dabei kam auch zur Sprache, dass die meisten dieser Vorzüge vor allem der oberen und mittleren Klasse zugutekämen, während die Arbeiterklasse allein gelassen werde.

Ungeachtet dieser grundlegenden Zustimmung sprachen alle Gruppen auch eine Reihe von Herausforderungen an.

- Als größtes Problem galt vielen der unterschiedliche Integrationsgrad der Mitgliedsländer sowie das Missachten von europäischen Regeln und Normen in einigen Staaten. Es herrschte Einvernehmen darüber, dass der Ruf der EU als „Wertegemeinschaft“ stark leide, wenn sie keine Sanktionen gegen solche Mitgliedstaaten verhängen könne, die sich nicht an die Regeln hielten oder die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs missachteten.
- Auch die fehlende Solidarität während der Flüchtlingskrise bemängelten einige, während andere auf eine – großzügige – Lösung in der aktuell weniger dringlichen, aber andauernden Staatsschuldenkrise drängten.
- Die Teilnehmer forderten wiederholt, dass die EU das Prinzip der Subsidiarität respektieren müsse: Sie solle besser auf die großen Dinge achten und sich weniger in kleinere Dinge einmischen, die besser durch regionale und lokale Akteure zu lösen seien.
- Konkret erwarteten die Teilnehmer, dass die EU ihre Kompetenzen in bestimmten Politikfeldern erweitern

sollte, in denen eine Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten unabdingbar sei wie in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus plädierten viele von ihnen für eine Reform der europäischen Institutionen, insbesondere für die Stärkung des Europäischen Parlaments.

- Vor allem aber wünschten sich die Teilnehmer einen offenen Dialog über die künftige Ausrichtung der EU. Tatsächlich sei die Kommunikation zwischen der Union und ihren Bürgern im Wesentlichen unidirektional und darüber hinaus abgehoben und komplex. Viele positive Dinge, die von der EU angestoßen würden, kämen nicht bei den Menschen an. Diese wiederum wüssten, wenn sie sich denn für ein europäisches Thema interessierten, oftmals nicht, wo sie die entsprechenden Informationen erhalten können.
- Die Rolle der Regierungen in den Mitgliedstaaten, die selten ein authentisches Bild der Prozesse in Brüssel vermittelten, wurde ebenfalls thematisiert. Auch aufgrund dieser – geographischen und intellektuellen – Distanz habe die EU es bislang nicht vermocht, ihren Bürgern ein Gefühl der persönlichen Beteiligung zu vermitteln.

Gerade diese von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Deutschland formulierten Erwartungen unterstreichen die Bedeutung von Bürgerdialogen: Neben den als notwendig erachteten politischen und institutionellen Reformen (Stichworte: mehr Vergemeinschaftung, Wahrung der Subsidiarität und Stärkung des EP) ist eine verbesserte Kommunikation europäischer Stellen mit der Bevölkerung ein zentraler Punkt. Um diese im Rahmen von Dialogveranstaltungen umzusetzen, hat die Partizipationsforschung eine Reihe von Kriterien entwickelt.³² Diese betreffen (1) die Repräsentativität der Teilnehmer, (2) die Interaktivität der Formate und die Auswahl der Themen sowie (3) die Prozessgestaltung vor allem mit Blick auf nötige Feedbackschleifen zwischen Organisatoren und Teilnehmern. Wenn diese befolgt werden, steigen die Chancen auf eine positive Veränderung, statt die teilnehmenden Bürger zusätzlich zu frustrieren.³³

Im Zentrum steht somit ein echter und breit angelegter Dialog statt einseitiger Kommunikation innerhalb der eigenen Echokammer; strittige Themen können eigenständig und offen diskutiert werden; und echtes Feedback setzt sowohl die Aufnahmebereitschaft der organisierenden Institutionen für Bürger-„Input“ als auch die Rückkopplung an die Teilnehmer über die erfolgte Verwendung der Ergebnisse voraus.

Empfehlungen für das Einbinden von Kritikern in Bürgerdialoge

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass europäische politische Kommunikation gerade gegenüber Skeptikern und Kritikern ein anspruchsvolles Geschäft ist, das keine bloße PR-Maßnahme sein darf. Damit Maßnahmen wie die aktuellen sowie zukünftige Bürgerdialoge nicht zu einer „Mogelpackung“³⁴ werden, sollten die Organisatoren die folgenden Grundsätze beachten:

- Bürgerdialoge müssen eine Balance finden zwischen größtmöglicher Repräsentativität und der notwendigen Funktionsfähigkeit des Prozesses selbst. Deshalb sind sie ungeeignet, echte „Verweigerer“ an den Tisch der demokratischen Debatte zu holen, sondern sollten sich an die (im weitesten Sinne) pluralistische Mitte der Gesellschaft richten. Gerade die Diskussion zwischen kritischen, skeptischen und überzeugten Europäern kann fruchtbar sein, wenn ein Konsens hergestellt und politische Alternativen erörtert werden sollen. Indem Bürger per Zufallsauswahl und ggf. durch gezielte Nachrekrutierung eingeladen werden, lässt sich ein repräsentativer Querschnitt von Teilnehmern mit Blick auf Alter, Geschlecht, regionale Herkunft sowie sozialen Status erreichen.
- Über interaktive, niedrigschwellige Formate lassen sich Bürger in die Diskussion auch komplexer Sachverhalte der europäischen Integration einbinden. Idealerweise werden die Teilnehmer in die Themenfindung integriert, damit ihre Stimme auch substantiell und nicht nur zu „von oben“ vorgegebenen Themen Gehör findet. Dabei muss zwischen Intensität und Reichweite abgewogen werden: Große Dialogveranstaltungen wie die ECC 2009 erreichen hunderte Teilnehmer, während deliberative Workshops wie beim CODES-Projekt weitaus weniger Mitwirkende haben. Wichtig ist in beiden Fällen ein hoher Grad an Partizipation, der den Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht nur ein tieferes Verständnis von (europa-)politischen Zusammenhängen vermittelt, sondern auch ihre demokratischen Fähigkeiten schult.
- Die Organisatoren von Dialogveranstaltungen müssen den Zweck der Maßnahme den Teilnehmern zu Beginn transparent machen und ein aktives Erwartungsmanagement betreiben. Dialogverfahren zielen ja – anders als direktdemokratische Elemente – gerade nicht auf die unmittelbare Umsetzung der gemachten Vorschläge. Doch haben alle Teilnehmer ein Recht darauf zu erfahren, wie sich die Organisatoren mit den erarbeiteten Inhalten auseinandersetzen und diese ggf. verwenden wollen bzw. warum sie dies nicht tun (können). Ohne ein solches Feedback läuft der Dialog ins Leere.

Die Bürgerinnen und Bürger in Diskussionen über die europäische Integration einzubinden heißt, diese zu politisieren. Das wiederum verlangt weniger Dogma – weniger „wer nicht mit uns ist, ist gegen uns“ – und mehr politisches Programm. Welches Europa das richtige ist, ist eine zentrale Zukunftsfrage, auf die es nicht nur die eine Antwort gibt. Wenn (europäische) Politik die Kunst des Möglichen ist, gilt auch, dass es nicht nur Claqueure, sondern auch Kritiker geben muss. Diese werden selten

geschätzt, aber sie tragen – gerade in ihrer Vielfalt – dazu bei, den Gesamtbetrieb besser zu machen.

Dr. Cornelius Adebahr ist Associate Fellow im Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Der Autor dankt Jennifer Marti für die wertvolle Unterstützung bei der wissenschaftlichen Recherche und Veranstaltungsorganisation im Rahmen des Projekts CODES.

Anmerkungen

- 1 Corina Stratulat, Yann-Sven Rittelmeyer und Paul Butcher, *En Marche l'Europe? A strategy to implement democratic conventions*, Brussels 2018.
- 2 Über www.dialog-ueber-europa.de.
- 3 Die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführte Europäische Bürgerinitiative stellt zwar ein mögliches partizipatorisches Element dar, jedoch hat sie sich bislang als nicht wirkungsvoll in der Breite erwiesen; vgl. Anastasia Karatzia, *The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking*, in: *Common Market Law Review* 1/2017, S. 177–208.
- 4 Über <https://www.debatingeurope.eu/de/>. Seit 1996 organisiert die Vertretung des Europäischen Parlaments in Deutschland bereits die Bürgergesprächsreihe „Mitreden über Europa“ mit EP-Abgeordneten.
- 5 Über https://ec.europa.eu/commission/consultation-future-europe_de. Ein offizieller Bericht hat zuletzt noch einmal gerade auch die Nutzung von Onlineformaten für den Bürgerdialog über den etablierten Austausch mit Repräsentanten der Zivilgesellschaft hinaus empfohlen: Luc van den Brande, *Reaching out to EU Citizens. A New Opportunity: 'About us, with us, for us'*, Luxembourg 2017.
- 6 Zum Für und Wider dieser Diskussion, vgl. Andreas Follesdal und Simon Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in: *Journal of Common Market Studies* 3 (September 2006/2006, S. 533–62).
- 7 Die Studie beleuchtet also nicht die reguläre politische Kommunikation von EU-Institutionen im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren sowie der medialen Berichtserstattung.
- 8 European Commission (2018) *Standard Eurobarometer 89, First Results*. May 2018: European Commission.
- 9 Swen Hutter, Edgar Grande und Hanspeter Kriesi (Hrsg.), *Politicizing Europe. Integration and mass politics*, Cambridge 2016.
- 10 Armin Schäfer, *Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union*, in: *Leviathan* 3/2006, S. 350–76.
- 11 Patrizia Nanz, *Europolis. Constitutional Patriotism beyond the Nation State*, Manchester 2006.
- 12 Europäische Kommission, *Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion* (KOM(2005) 494), Brüssel 2005.
- 13 Andreas Maurer und Nicolai von Ondarza (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen* (Onlinedossier, Stand Juni 2012), Berlin 2012.
- 14 Francesco Nicoli, *Hard-line euroscepticism and the eurocrisis: evidence from a panel study of 108 elections across Europe*, in: *Journal of Common Market Studies* 2 (March 2017)/2017, S. 312–31.
- 15 vgl. Paolo Bellucci, David Sanders und Fabio Serricchio, *Explaining European Identity*, in: David Sanders, Paolo Bellucci, Gábor Tóka und Mariano Torcal (Hrsg.) *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*. Oxford 2012, S. 61–90.
- 16 vgl. Paolo Bellucci, David Sanders und Fabio Serricchio, *Explaining European Identity*, in: David Sanders, Paolo Bellucci, Gábor Tóka und Mariano Torcal (Hrsg.) *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*. Oxford 2012, S. 61–90.
- 17 vgl. Paolo Bellucci, David Sanders und Fabio Serricchio, *Explaining European Identity*, in: David Sanders, Paolo Bellucci, Gábor Tóka und Mariano Torcal (Hrsg.) *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*. Oxford 2012, S. 61–90.
- 18 vgl. Guido Tiemann, Oliver Treib und Andreas Wimmel, *Die EU und ihre Bürger*, Stuttgart 2011.
- 19 Thomas Raines, Matthew Goodwin und David Cutts, *Europa - ziehen wir (noch) an einem Strang? Was Bevölkerung und Eliten wirklich über die EU denken: eine repräsentative Umfrage*, London 2017a.
- 20 Julia Klein, *Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext?*, in: *Integration* 4/2016, S. 283–303. Vgl. auch Karsten Grabow und Florian Hartleb, *Europa – Nein Danke? Studie zum Aufstieg Rechts- und Nationalpopulistischer Parteien in Europa*, Sankt Augustin/Berlin 2013.
- 21 Thomas Raines, Matthew Goodwin und David Cutts, *Europe's Political Tribes: Exploring the Diversity of Views Across the EU*, London 2017b. Diese Studie unterscheidet sechs Gruppen mit jeweils unterschiedlicher Einstellung zum europäischen Projekt, statt die Bevölkerung bloß in „Befürworter“ und „Skeptiker“ zu teilen:
- 22 Zögerliche Europäer (36 Prozent), Zufriedene Europäer (23 Prozent), EU-Ablehner (14 Prozent), Frustrierte Pro-Europäer (9 Prozent), Gegner der Austeritätspolitik (9 Prozent), und Föderalisten (8 Prozent).
- 23 Vgl. Hans-Jörg Trenz und Klaus Eder, *The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere. Towards a Theory of Democratic Functionalism*, in: *European Journal of Social Theory* 1/2004, S. 5–25. Ansgar Klein, et al., *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Wiesbaden 2003.
- 24 Lars Hoffmann und Elizabeth Monaghan, *Public Debate on the Future of the European Union: A Viable Legitimising Strategy?*, in: *Politics* 3/2011, S. 140–47.
- 25 Vgl. Monique Leyenaar und Kees Niemöller, *European Citizens' Consultations 2009: Evaluation Report*, Brussels 2010.
- 26 Raphaël Kies und Patrizia Nanz (Hrsg.), *Is Europe listening to us? Successes and failures of EU Citizen Consultations* London 2013.
- 27 Zwar verwendet auch dieses Vorhaben den verkürzenden Begriff des „Euroskeptizismus“; es tut dies jedoch mit dem (im Projekttitel enthaltenen) Ziel, die dahinterliegenden Gründe zu verstehen und (kritisch) zu debattieren.
- 28 Eine Projektübersicht ist abrufbar unter: <https://dgap.org/de/node/30004>. CODES fußte auf der Prämisse, dass das in der Bevölkerung vorherrschende Bild der EU über partizipative Methoden beeinflusst werden kann. Eine mögliche Einstellungsänderung mit Blick auf Wahrnehmung und Unterstützung des Projekts der europäischen Integration war im Rahmen der Dialogreihe nicht überprüfbar.
- 29 Aneta Vilagi und Pavol Babos, *Being Active, Less Formal and Going Local: Adjusting Communication Strategy* (CODES Policy Brief), Bratislava 2018.
- 30 Ebd., S. 2–3.

- 31 Durch eine offene Teilnehmerwerbung erreicht das Projekt in erster Linie die zum Dialog bereiten Bürger. Dass diese gleichwohl nicht unkritisch sind, zeigen die folgenden Punkte.
- 32 Cornelius Adebahr, Sarah Brockmeier und Melissa Li, *Stärkung von Bürgerdialog zu Außenpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und Beispiele aus dem In- und Ausland*, Berlin 2018. Vgl. auch den Kriterienkatalog für öffentliche Bürgerdialoge der Europäischen Bewegung Deutschland sowie die Zehn Grundsätze für die Qualität von Bürgerbeteiligung der Bertelsmann-Stiftung.
- 33 Für CODES sind daher folgende Einschränkungen zu machen. Die Teilnehmersauswahl erfolgte über die bestehenden Netzwerke der Partnerorganisationen, nicht über eine repräsentative Zufallsauswahl. Dafür waren die Dialogveranstaltungen von einem hohen Grad an Interaktivität geprägt: Die anwesenden Bürger diskutierten faktisch „unter sich“ und bestimmten auch die Themen, die ihnen am Herzen lagen. Abseits der zwischen den Instituten vereinbarten Gesprächsstruktur (erst Bestandsaufnahme und Kritik, dann Vorstellungen und Wünsche) sowie dem zweistufigen Prozess (Bürgerdialoge, dann Multiplikatorengespräche) gab es keine inhaltlichen Vorgaben. Das dritte Kriterium – eine transparente Verwendung der Prozessergebnisse – wiederum wurde dahingehend erfüllt, indem die durchführenden Institute diese von Beginn an den Teilnehmern kommunizierten. Allerdings stellt die Anbindung an die EU-Institutionen eine Schwachstelle dar, da die Europäische Kommission als Kofinanzier die Ergebnisse zwar entgegengenommen hat, aber darüber hinaus zu keiner weiteren Rechenschaft verpflichtet ist.
- 34 Richard A. Fuchs (2018) *Bürgerbeteiligung: Wenn der Dialog zur Mogelpackung wird*. DW News. Bonn: Deutsche Welle.

